

ANALISA

Tahun V No.10

OKTOBER 1976

**SURIAH DI LIBANON
DAN
PENYELESAIAN RASIAL**



TAHUN V, No. 10

OKTOBER 1976

SURIAH DI LIBANON
DAN
PENYELESAIAN RASIAL

seri ANALISA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Phone 56532/35

PENGANTAR PENERBIT

Dalam bulan Oktober 1976 ini terjadi dua hal yang pantas mendapat perhatian kita karena rupanya mempunyai pengaruh penting atas perang saudara di Libanon, yang telah berlangsung dengan sengitnya selama 19 bulan dan menjadi fokus perhatian negara-negara Arab, dan atas konflik rasial di Rhodesia yang dapat meningkat menjadi perang rasial di Afrika bagian selatan yang tidak hanya melibatkan Afrika Selatan dan negara-negara garis depan melainkan juga negara-negara besar. Kejadian yang pertama ialah Pertemuan Puncak antara Arab Saudi, Kuwait, Libanon, Mesir, Suriah dan PLO, yang diadakan di Riyadh pada 16-18 Oktober dan menghasilkan suatu persetujuan mengenai langkah-langkah yang perlu diambil untuk menghentikan perang saudara di Libanon dan memulihkan perdamaian. Persetujuan itu kemudian dikukuhkan oleh Pertemuan Puncak Arab lengkap yang dilangsungkan di Kairo pada 25-26 Oktober. Sebagai hasilnya perang saudara di Libanon berakhir dan timbullah harapan bahwa dalam waktu dekat sengketa antar golongan di negeri itu dapat diselesaikan secara damai. Kejadian yang kedua adalah pembukaan konferensi perdamaian Rhodesia di Jenewa pada 28 Oktober antara rejim minoritas kulit putih dan empat kelompok nasionalis Zimbabwe, yang diprakarsai dan dipimpin Inggris, untuk membicarakan rencana perdamaian yang diusulkan Amerika Serikat dan Inggris. Biarpun dapat diperkirakan bahwa perundingan-perundingan tidak akan berjalan dengan lancar karena terdapat perbedaan-perbedaan pendapat yang mendalam, tidak hanya antara delegasi kulit putih dan delegasi-delegasi kulit hitam melainkan juga antara delegasi-delegasi kulit hitam itu sendiri, diadakannya konferensi itu adalah suatu langkah maju yang memberikan harapan bahwa bahaya pecahnya perang rasial dapat disingkirkan dan perdamaian diwujudkan di Afrika bagian selatan.

ANALISA bulan Oktober ini menyajikan dua karangan yang berusaha membahas perkembangan di kedua bagian dunia itu, keduanya ditulis oleh Kirdi DIPOYUDO. Dengan "Intervensi Suriah dalam perang saudara di Libanon" penulis mengajak sidang pembaca untuk membahas campur tangan Suriah sebagai faktor penting yang menentukan penyelesaian sengketa

antar golongan di Libanon. Dalam "Menuju Perdamaian Rasial di Afrika Bagian Selatan" dibicarakan usaha perdamaian yang berkisar pada diplomasi keliling Menlu Henry Kissinger, yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan politik baru Amerika Serikat mengenai Afrika dan berhasil membujuk rejim PM Smith untuk menerima majority rule dan sehubungan dengan itu mengadakan perundingan-perundingan dengan pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe.

Oktober 1976

C S I S

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit

iii

INTERVENSI SURIAH DALAM PERANG SAUDARA
DI LIBANON

Kirdi DIPOYUDO

1

MENUJU PERDAMAIAN RASIAL DI AFRIKA
BAGIAN SELATAN

Kirdi DIPOYUDO

25

INTERVENSI SURIAH DALAM PERANG SAUDARA DI LIBANON

Kirdi DIPOYUDO

Sebagai negara tetangga yang menganggap Libanon vital bagi keamanan dan perekonomiannya, sejak permulaan Suriah mengikuti perang saudara di negeri itu dengan perhatian istimewa dan berkali-kali turun tangan. Akan tetapi aliansinya berubah-ubah. Sampai bulan Januari 1976 Suriah bersekutu dengan sayap kiri Libanon dan gerilyawan-gerilyawan Palestina untuk mencegah sayap kanan mencapai kemenangan militer yang menentukan dan membentuk suatu pemerintah baru yang lebih menjauhkan diri dari negara-negara Arab lainnya. Sesudah itu dia membantu sayap kanan untuk mencegah sayap kiri mendapatkan kemenangan dan memaksakan suatu penyelesaian radikal yang tidak hanya dapat mengobarkan kembali perang Arab-Israel melainkan juga menghancurkan atau mengurangi kemampuannya untuk mempengaruhi kejadian-kejadian di Libanon. Menurut rencana perdamaianya, yang disetujui semua pihak pada 22 Januari 1976 dan dituangkan dalam suatu program pembaharuan 17 pasal yang diumumkan Pemerintah Libanon pada 14 Pebruari 1976, tiada pihak yang menang atau kalah dan sistem bagi kekuasaan atas dasar agama dari Pakta Nasional tahun 1943 dipertahankan, tetapi umat Muslim mendapat bagian kekuasaan yang lebih besar, biarpun tidak sebesar tuntutan mereka. Sejauh ini Suriah dapat mengendalikan perkembangan perang saudara di Libanon, tetapi belum berhasil melaksanakan rencana perdamaian tersebut, terutama karena menghadapi perlawanan sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina sekutunya. Namun campur tangan Suriah merupakan suatu faktor penting yang ikut menentukan penyelesaian sengketa antar golongan di Libanon. Karena berbagai faktor Suriah mempunyai kemampuan untuk mengendalikan pihak-pihak sengketa menuju pelaksanaan rencana perdamaian itu dan telah bertekad untuk melakukannya, terutama karena berkepentingan sengketa itu diselesaikan secara yang menjamin kepentingan-kepentingannya. Dengan demikian intervensi Suriah di Libanon perlu mendapat perhatian.

1. TAHAP-TAHAP INTERVENSI SURIAH

Dalam perang saudara di Libanon yang mulai berkobar pada bulan April 1975 dengan tembak-menembak antara pasukan-pasukan Falangis dan gerilyawan-gerilyawan Palestina,¹ Suriah telah berkali-kali turun tangan dan semakin melibatkan dirinya, antara lain karena langkah-langkah yang diambilnya lebih dahulu kurang memadai dan tidak berhasil mencapai sasaran-sasaran. Akan tetapi aliansinya berubah-ubah dalam arti bahwa mula-mula dia membantu pihak yang satu dan kemudian pihak yang lain.

Intervensi Suriah itu mulai pada bulan September 1975 ketika pertempuran-pertempuran berkobar kembali dengan sengitnya antara pasukan-pasukan sayap kanan dan pasukan-pasukan sayap kiri serta gerilyawan-gerilyawan Palestina pendukung mereka. Pada 20 September Pemerintah Suriah mengirimkan suatu delegasi di bawah pimpinan Menlu Abdel Halim Khaddam ke Beirut sebagai penengah. Berkat usahanya pada 24 September kedua pihak mencapai kesepakatan kata untuk menghentikan tembak-menembak dan mulai perundingan-perundingan guna menyelesaikan sengketa mereka mengenai sistem bagi kekuasaan yang berlaku tetapi menurut sayap kiri sudah tidak sesuai dengan kenyataan dan tuntutan jaman.²

Akan tetapi gencatan senjata itu tidak bertahan lama, khususnya karena pasukan-pasukan sayap kanan, yang merasa memiliki kemampuan militer untuk mempertahankan kedudukan golongan kanan Kristen, mulai bertempur lagi, tidak hanya untuk menundukkan pasukan-pasukan sayap kiri Muslim,

¹ Mengenai perang saudara itu sendiri dengan latar belakang dan faktor-faktornya lihat karangan-karangan Norman Howard, "Upheaval in Lebanon", *Current History* 70 (1976), hal. 5-9, 36; Abbas Kelidar dan Michael Burrell, *Lebanon: The Collapse of a State* (London, 1976); David Waines, "Civil war in Lebanon", *International Perspectives*, Januari-Februari 1976, hal. 14-20; dan karangan kami "Pergolakan di Libanon", *Analisa*, Nopember 1975, hal. 3-16; M.A. Hadi, ed., "Guerre Civile au Liban", *La Comumentation Francaise*, no. 291 (Paris, 1976).

² Lihat *Indonesian Observer*, 24 September 1975

melainkan juga untuk mematahkan kekuatan gerilyawan-gerilyawan Palestina, yang telah lama mereka lihat sebagai sumber banyak kesulitan Libanon dan biang keladi perang saudara. Kenyataannya perang saudara ini dimulai dengan bentrokan-bentrokan bersenjata antara pasukan-pasukan sayap kanan Falangis dan gerilyawan-gerilyawan Palestina. Kemudian mereka ini berusaha mengambil sikap netral, tetapi tetap membantu pasukan-pasukan sayap kiri dengan memberikan latihan militer dan senjata serta amunisi. Berkat bantuan ini kekuatan militer dan kepercayaan pasukan-pasukan sayap kiri menjadi semakin besar.¹

Dengan latar belakang itu, pada awal Januari 1976 pasukan-pasukan sayap kanan sengaja melibatkan gerilyawan-gerilyawan Palestina dalam perang saudara dengan menyerang tiga kamp pengungsi Palestina yang terdapat di wilayah umat Kristen, yaitu Tall Zaatar, Jisr al Basha dan Dbaye. Pada 14 Januari mereka berhasil menduduki kamp yang terakhir itu. Secara demikian mereka berhasil melibatkan PLO dalam perang saudara,² tetapi gagal mencapai sasaran mereka melumpuhkan kekuatan militernya karena Suriah turun tangan lagi. Pada 19 dan 20 Januari dia mengerahkan sekitar 3.000 pasukan Tentara Pembebasan Palestina (PLA) ke Libanon untuk membantu koalisi sayap kiri dan PLO. Hal serupa terjadi pada tahun 1973 ketika Angkatan Bersenjata Libanon mulai bertindak untuk menundukkan gerilyawan-gerilyawan Palestina. Kedatangan bala bantuan itu merubah perimbangan kekuatan secara yang menguntungkan sayap kiri dan sekutu-sekutunya, sehingga mereka ini berhasil menangkis serangan-serangan sayap kanan, merebut beberapa kedudukannya dan dengan cepat menguasai dua pertiga wilayah negara. Dalam keadaan terdesak itu golongan kanan menerima baik usul perdamaian Suriah, yang di satu pihak memperbaiki kedudukan politik, sosial dan ekonomi golongan kiri Muslim, dan di lain pihak mewajibkan gerilyawan-gerilyawan Palestina untuk mematuhi Persetujuan Kairo tahun 1969 yang pada intinya

¹ Tentang sikap golongan kanan Libanon terhadap gerilyawan-gerilyawan Palestina lihat Frank Stokes, "The civil war in Lebanon", The World Today, Januari 1976, hal. 10-12; David Hirst, "Horrors of the Lebanese Crusade", The Guardian, 25 Januari 1976

² Lihat "Flicker in the darkness", The Economist, 17 Januari 1976; "Lebanon's new war", Newsweek, 26 Januari 1976

membatasi kehadiran mereka di kamp-kamp dan di daerah Arkoub. Persetujuan ditandatangani pada 22 Januari 1976 dan tembak-menembak dihentikan.¹ Persetujuan ini kemudian dituangkan Presiden Assad dan Presiden Franjieh dalam suatu program pembaharuan 17 pasal, yang pada 14 Pebruari diumumkan oleh Presiden Franjieh.²

Dengan tercapainya persetujuan itu intervensi Suriah memasuki suatu tahap baru. Sejak itu Suriah berkepentingan dengan pelaksanaan rencana perdamaian itu dan menyatakan tekadnya untuk melawan setiap usaha yang akan dilakukan pihak manapun guna menggagalkannya. Sesuai dengan itu, dia melawan sayap kiri ketika golongan ini menolak rencana itu dan berusaha menggagalkan pelaksanaannya setelah merasa unggul dan mampu memaksa sayap kanan untuk menerima perubahan-perubahan radikal sesuai dengan tuntutan-nya yang semula. Sebaliknya dia bekerjasama dengan sayap kanan untuk menyelamatkan dan melaksanakan rencana perdamaian itu. Secara demikian sekutu menjadi lawan dan lawan menjadi sekutu.

Untuk mencapai sasarnya itu sayap kiri berusaha memecah Angkatan Bersenjata dengan menggalakkan desersi dan kemudian melancarkan serangan-serangan di daerah pegunungan Libanon untuk merebut kota-kota dan desa-desa Kristen. Usaha-usaha itu mula-mula berhasil. Banyak orang tentara Muslim yang telah lama merasa kecewa dengan adanya diskriminasi terhadap mereka berdasarkan agama memisahkan diri dan membentuk kesatuan sendiri dengan nama Tentara Arab Libanon di bawah pimpinan Letnan Ahmed Khatib. Pada awal bulan Maret tentara ini mulai bergerak dan berhasil merebut sejumlah garnisun serta pos militer di lembah Bekaa dan Libanon Selatan.³

¹ Lihat "Lebanon - A Fuse that's well alight", The Guardian, 25 Januari 1976; "Showdown in Lebanon", Newsweek, 2 Pebruari 1976

² Lihat berita Reuter yang dimuat Kompas, 16 Pebruari 1976

³ Lihat laporan UPI dalam Indonesian Observer, 11 Maret 1976; "Why the Lebanese stopped loving the Syrians", The Economist, 20 Maret 1976

Menyusul gerakan koreksi nasional Komandan Garnisun Beirut Brigjen Aziz al Ahdab, yang juga tidak puas dengan keadaan dan menuntut agar Presiden Franjieh, yang dilihatnya sebagai orang yang bertanggung jawab atas keadaan itu, meletakkan jabatannya. Atas usaha Kamal Jumblatt kedua gerakan itu bergabung untuk bersama-sama menggulingkan dan menggantinya dengan seorang yang lebih solider dengan perjuangan Arab melawan Israel dan mampu menyelesaikan sengketa antar golongan di Libanon secara damai.¹

Suriyah mengecam gerakan itu sebagai "suatu move taktis yang menunjang kepentingan mereka yang ingin menggunakan tentara Muslim untuk pembagian (Libanon)" dan sebagai "suatu blackmail yang hanya akan mengakibatkan suatu ledakan luas di kawasan", dan mengerahkan pasukan-pasukan PLA dan Al Saika untuk memblokir pasukan-pasukan pemberontak. Secara demikian Suriyah berhasil menggagalkan usaha mereka untuk menggulingkan Presiden Franjieh dengan kekerasan.²

Kampanye militer yang dilancarkan pasukan-pasukan sayap kiri sesudah itu mula-mula juga berhasil. Mereka dapat merebut banyak kedudukan sayap kanan dan sebagai akibatnya wilayah yang dikuasai golongan kanan Kristen menjadi semakin kecil. Dalam proses itu kekuatan militer sayap kiri menjadi lebih besar berkat bantuan Tentara Arab Libanon, yang secara berangsur-angsur ikut bertempur di pihaknya dengan senjata berat. Akhirnya mereka berhasil mengusir pasukan-pasukan kanan dari daerah perhotelan di Beirut yang sejak lama menjadi rebutan kedua pihak, dan mendesak mereka di front-front lain.³

Akan tetapi harapan golongan kiri untuk mencapai suatu kemenangan yang menentukan tidak menjadi kenyataan karena Suriyah turun tangan lagi untuk menyelamatkan rencana perdamaannya, yang tidak mengijinkan salah satu pihak menang atau kalah. Selain mengerahkan PLA dan Al Saika untuk

¹ Lihat laporan AP dalam *Kompas*, 15 Maret 1976; "Why the Lebanese stopped loving the Syrians", *The Economist*, 20 Maret 1976.

² Lihat *Kompas*, 20 Maret 1976

³ Lihat laporan UPI dalam *Indonesian Observer*, 23 Maret 1976.

untuk membentuk dan menempati daerah-daerah penyangga, Suriah juga melibatkan pimpinan PLO, yang sejak persetujuan 22 Januari 1976 tersebut mengambil sikap netral lagi, untuk membujuk koalisi sayap kiri agar menghentikan tembak-menembak dan mulai berunding dengan sayap kanan. Ketika usaha-usaha itu gagal karena Kamal Jumblatt dan sekutu-sekutunya merasa akan segera mencapai suatu kemenangan militer yang menentukan, Suriah mengancam akan melakukan intervensi militer dan pada 31 Maret 1976 menghentikan supply senjata serta amunisi sayap kiri, mengerahkan sekitar 17.000 pasukan ke perbatasan, dan melancarkan blokade laut serta udara untuk mencegahnya mendapatkan supply senjata dari sumber lain.

Di bawah tekanan-tekanan itu, sayap kiri dan sekutu-sekutunya pada 1 April 1976 menghentikan tembak-menembak untuk 10 hari, sambil mengancam akan mulai bertempur lagi bila sesudah waktu itu belum dilaksanakan pergantian Presiden.¹ Pada 10 April Parlemen bersidang dan mengesahkan sebuah rancangan amendemen konstitusi, yang mengizinkan pemilihan Presiden dilaksanakan 6 bulan sebelum masa jabatan Presiden berakhir. Amendemen ini ditandatangani oleh Presiden Franjieh pada 24 April dan secara demikian terbukalah kemungkinan untuk segera memilih Presiden baru. Akan tetapi pertempuran berkobar kembali ketika Suriah tidak menghiraukan tuntutan sayap kiri agar menarik kembali pasukan-pasukannya yang pada 10 April memasuki Libanon untuk mengamankan rencana perdamaianya. Sayap kiri menentang pemilihan Presiden di bawah ancaman senjata Suriah dan mulai bertempur lagi untuk mencegahnya, akan tetapi tidak berhasil. Pada 8 Mei Parlemen memilih Elias Sarkis sebagai Presiden, dan sebagai reaksi pasukan-pasukan kiri meningkatkan perang saudara.²

Pada 1 Juni Suriah mengerahkan 6.000 pasukan dan 100 tank ke Libanon untuk menghentikan pertempuran-pertempuran itu setelah usaha-usaha lainnya gagal. Akan tetapi move Suriah ini tidak lebih berhasil karena pasukan-pasukan kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina memberikan suatu perlawanan gigih. Suriah merasa tiada pilihan lain kecuali meningkatkan intervensi militernya dan mengerahkan lebih banyak pasukan dan

¹ Lihat Indonesian Observer, 31 Maret 1976

² Lihat laporan UPI yang dimuat Suara Karya, 10 Mei 1976.

tank. Suatu satuan bergerak menuju Sidon dan satuan lain menuju Beirut, akan tetapi move-move ini gagal juga mencapai sasarannya. Satuan yang berusaha menguasai Sidon dipukul mundur, sedangkan pasukan yang menuju Beirut dihentikan di tengah jalan. Lagi pula Liga Arab, atas permintaan PLO dan negara-negara Arab pendukungnya, bersidang pada 8 Juni dan mengeluarkan dua resolusi. Yang pertama menyerukan agar tembak-menembak segera dihentikan, dan yang kedua memutuskan untuk membentuk Pasukan Perdamaian Arab guna memulihkan keamanan dan perdamaian di Libanon.¹

Namun intervensi Suriah tidak berakhir dengan dikeluarkannya resolusi-resolusi itu. Suriah menyetujui pembentukan Pasukan Perdamaian Arab itu, tetapi menandakan bahwa Pasukan itu hanya bersifat simbolis, sedangkan pasukan-pasukannya sendiri akan tetap merupakan kekuatan yang dominan. Secara implisit resolusi-resolusi bahkan membenarkan intervensi militer Suriah. Lagi pula sayap kanan menyambutnya dengan baik sebagai suatu penyelamatan. Kenyataannya berkat kehadiran pasukan-pasukan Suriah itu, yang menguasai dua pertiga wilayah Libanon, sayap kanan dapat memperbaiki kedudukannya dan mengambil alih inisiatif. Pada 22 Juni 1976 pasukan-pasukannya memulai suatu ofensif untuk merebut kembali daerah-daerah yang diduduki lawan dan untuk menundukkan gerilyawan-gerilyawan Palestina.² Mereka berhasil memberikan pukulan-pukulan kepada musuh-musuh mereka dan merebut kantong-kantong mereka satu demi satu. Kamp Palestina Jisr al Basha jatuh di tangan mereka pada 29 Juni dan Tall Zaatar pada 12 Agustus, biarpun dipertahankan sekuat tenaga oleh gerilyawan-gerilyawan Palestina.

Dalam keadaan terdesak itu, Yasser Arafat berulang kali berisru kepada negara-negara Arab agar turun tangan dan mengadakan suatu pertemuan puncak guna mencari jalan untuk menyelesaikan krisis Libanon yang mengancam kelangsungan perjuangan Palestina. Seruan itu didukung Arab Saudi, tetapi tidak mendapatkan tanggapan serius dari negara-negara Arab lainnya.³ Para Menlu Arab mengadakan sidang darurat pada 4 September, tetapi memutuskan bahwa pertemuan puncak yang diusulkan itu

¹ Lihat laporan UPI dalam *Indonesian Observer*, 2 Juni 1976; *Suara Karya*, 16 Juni 1976; "Assad's coup", *Newsweek*, 14 Juni 1976; "A shaky compromise", *Time*, 21 Juni 1976

² Lihat *Kompas*, 24 Juni 1976; *Sinar Harapan*, 14 Agustus 1976

³ Lihat *Indonesian Observer*, 12 Agustus 1976; *Kompas*, 16 Agustus 1976

baru akan dilangsungkan pada bagian kedua bulan Oktober. PLO merasa tidak puas dan menuduh Liga Arab sengaja memberikan peluang kepada Suriah untuk menguasai seluruh Libanon dan menundukkan gerakan perlawanan Palestina demi kepentingan-kepentingannya sendiri.¹

Sementara itu pertempuran terus berlangsung dan usaha-usaha Pasukan Perdamaian Arab untuk menghentikan perang saudara mengalami kegagalan. Demikianpun usaha-usaha Presiden terpilih Elias Sarkis. Pertemuan antara Suriah, Libanon dan PLO yang dilangsungkan di Chtaura pada 17-22 September atas prakarsa Liga Arab, juga menemui jalan buntu, khususnya karena PLO menolak syarat-syarat Suriah yang didukung Elias Sarkis. Untuk mendo-braknya, pada 28 September Suriah melancarkan suatu aksi militer baru, akan tetapi menghentikannya setelah berhasil mengusir pasukan-pasukan kiri dan gerilyawan-gerilyawan dari daerah pegunungan di sebelah timur Beirut.² Pada 9 Oktober perundingan-perundingan di Chtaura dilanjutkan, tetapi pihak-pihak tetap pada pendirian masing-masing, dan pada 12 Oktober Suriah meneruskan ofensifnya. Pasukan-pasukannya berhasil merebut kota Bhandoun dan mendekati Sidon sampai 6 km, akan tetapi sesudah itu menghentikan aksi mereka atas tekanan Arab Saudi.³

Atas prakarsa Arab Saudi dan Kuwait, pada 16-18 Oktober dilangsungkan di Riyadh suatu pertemuan puncak antara Arab Saudi, Kuwait, Libanon, Mesir, Suriah dan PLO. Pada pertemuan ini Libanon diwakili Elias Sarkis, yang pada 23 September menggantikan Sulaiman Franjieh. Sebagai hasilnya dicapai sepakat kata mengenai langkah-langkah yang perlu diambil untuk menghentikan perang saudara dan memulihkan perdamaian antar golongan di Libanon, yaitu gencatan senjata, dimulai pada 21 Oktober, dan penghentian segala tindakan permusuhan; penarikan semua pasukan reguler maupun tidak yang terlibat dalam perang saudara ke posisi masing-masing sebelum perang itu pecah; konsolidasi Pasukan Perdamaian Arab menjadi suatu kekuatan

¹ Lihat laporan UPI dalam Indonesian Observer, 8 September 1976

² Lihat Antara, 2 Oktober 1976

³ Lihat Suara Karya, 14 Oktober 1976

deterrent, terdiri atas 30.000 orang, yang beroperasi di bawah komando Presiden Libanon, untuk mengawasi gencatan senjata, penarikan pasukan-pasukan ke posisi-posisi semula, dan implementasi Persetujuan Kairo tahun 1969, dan untuk memelihara keamanan intern; implementasi Persetujuan Kairo tahun 1969 dan suplemen-suplemennya; penyelenggaraan konperensi meja bundar untuk menyelesaikan sengketa antar golongan di Libanon; pembentukan suatu dana Arab untuk pembangunan kembali Libanon; dan pembentukan suatu komite gabungan, terdiri atas wakil-wakil dari Arab Saudi, Kuwait, Mesir dan Suriah, yang harus menyelesaikan tugasnya sehubungan dengan implementasi Persetujuan Kairo itu dalam 90 hari sesudah gencatan senjata.¹ Persetujuan Riyadh ini kemudian dikukuhkan oleh Konperensi Puncak Arab di Kairo, yang juga mengikut-sertakan pasukan-pasukan Suriah di Libanon, mengatur pembiayaannya, dan menandatangani bahwa gerakan perlawanan Palestina di Libanon harus dipertahankan tetapi juga mematuhi Persetujuan Kairo, yang pada intinya membatasi kehadiran gerilyawan-gerilyawan Palestina di kamp-kamp pengungsi dan di daerah Arkoub di Libanon tenggara. Sebagai akibatnya, gencatan senjata yang mulai pada 21 Oktober menjadi lebih mantap, biarpun di sana sini masih terjadi tembak-menembak, dan timbullah harapan bahwa dalam waktu yang dekat sengketa antar golongan di Libanon akan dapat diselesaikan secara damai.²

2. MAKSUD INTERVENSI SURIAH

Pemimpin-pemimpin Suriah mengatakan bahwa Suriah melakukan campur tangan di Libanon untuk menghentikan perang saudara dan pertumpahan darah yang telah berlarut-larut, mencegah pembagian Libanon dan intervensi asing yang akan mempersulit penyelesaian sengketa, dan mengusahakan suatu penyelesaian menurut rencana perdamaiannya yang disetujui semua pihak pada 22 Januari 1976 dan dituangkan dalam suatu program

¹Lihat Suara Karya, 20 Oktober 1976

²Lihat Antara, 26 Oktober 1976

pembaharuan yang diumumkan Presiden Franjieh pada 14 Pebruari 1976. Menurut rencana ini tiada pihak yang menang atau kalah, sistem bagi kekuasaan atas dasar agama masih dipertahankan, tetapi umat Muslim mendapatkan bagian kekuasaan yang lebih besar, biarpun kedudukan umat Kristen masih lebih baik.¹

Sayap kiri Libanon menolak pernyataan itu dan menuduh Suriah turun tangan untuk menguasai Libanon dan menundukkan PLO dalam suatu komplotan dengan pemimpin-pemimpin sayap kanan Kristen. Selain itu dia menuduh Suriah akan mengorbankan kepentingan-kepentingan rakyat Palestina untuk memungkinkan suatu penyelesaian damai dengan Israel guna mendapatkan kembali dataran tinggi Golan serta kesempatan untuk membangun perekonomiannya yang banyak menderita akibat berlarut-larutnya sengketa Arab-Israel.² Kecurigaan itu untuk sebagian bersumber pada hubungan baik dan kerjasama yang sejak beberapa waktu terjalin antara Suriah dan Jordania, yang pada tahun 1970-1971 menghancurkan kekuatan militer PLO di wilayahnya dan sampai sekarang menolak permintaannya untuk kembali. Lagi pula terdapat indikasi-indikasi bahwa intervensi Suriah itu dilakukan dalam suatu pengertian dengan Amerika Serikat dan Israel.

Tuduhan-tuduhan sayap kiri itu mungkin berlebihan, tetapi rupanya mengandung kebenaran. Dari tindakan-tindakan yang diambil Suriah sejauh ini dapat disimpulkan bahwa dia bermaksud mencegah golongan kiri mendapatkan suatu kemenangan yang menentukan sehingga dapat mendiktekan syarat-syaratnya dan membentuk suatu rejim radikal, karena takut perkembangan serupa itu akan memberikan kedudukan dominan kepada PLO dan memancing intervensi militer Israel, yang pada gilirannya dapat mengobarkan perang baru Arab-Israel, dan menghapus atau mengurangi pengaruhnya di Libanon. Suriah menganggap Libanon vital bagi keamanan

¹Lihat Eric Rouleau, "A cop in the supermarket", The Guardian, 20 Juni 1976; laporan AP dalam The Indonesia Times, 24 Januari 1976.

²Lihat "A proconsul's lot is not a happy one", The Economist, 7 Pebruari 1976; Eric Rouleau, "The great conspiracy theory", The Guardian, 13 Juni 1976

serta kesejahteraannya, dan oleh sebab itu berkepentingan untuk mempertahankan atau meningkatkan kemampuannya untuk mempengaruhi kejadian-kejadian di negeri itu. Lagi pula Suriah sejak perang tahun 1973 berkepentingan untuk menyelesaikan sengketa Arab-Israel secara damai dan mendapatkan kembali daerah Golan yang diduduki Israel. Perang itu rupanya telah meyakinkan pemimpin-pemimpin Suriah bahwa Suriah tidak dapat merebutnya kembali dengan kekuatan militer. Dalam rangka itu Suriah harus menundukkan gerakan pembebasan Palestina, yang selama ini menentang penyelesaian sengketa Arab-Israel secara damai. Menurut banyak pengamat itulah sebabnya mengapa gerilyawan-gerilyawan Palestina memberikan perlawanan gigih terhadap intervensi militer Suriah. Mereka takut akan kehilangan kebebasan politik dan kemampuan mereka untuk meneruskan perang gerilya melawan Israel.

Selain itu sementara orang melihat intervensi Suriah itu sebagai suatu usaha untuk mewujudkan gagasan Suriah Raya yang dicita-citakan banyak orang Suriah.¹ Menurut mereka Presiden Assad melihat perkembangan di Libanon itu sebagai kesempatan baik untuk mengembalikan negeri ini ke wilayah Suriah. Libanon adalah ciptaan politik kolonial Perancis untuk menjamin kepentingan-kepentingannya di negeri itu dan Timur Tengah dan untuk melindungi kemerdekaan umat Kristen Libanon yang sejak jaman Kerajaan Usmaniyah menjadi tanggung jawabnya. Dalam rangka itu Mandat Suriah yang dipercayakan kepadanya sesudah Perang Dunia I dipecah menjadi dua dalam arti bahwa daerah Gunung Libanon yang mayoritas penduduknya beragama Kristen dipisahkan menjadi suatu negara tersendiri. Menurut spekulasi ini Suriah dengan sengaja mengadu domba sayap kanan dan sayap kiri sampai keduanya kehabisan tenaga, sehingga dia dapat mengambil alih kekuasaan dengan dalih untuk mencegah kehancuran total Libanon. Tuduhan Mesir bahwa Suriah telah mengakibatkan tragedi di Libanon sekarang ini dengan memberikan senjata kepada kedua pihak mendukung spekulasi ini.

¹Lihat Norman Howard, "Upheaval in Lebanon", *Current History*, 70 (1976), 5-9; "Why the Lebanese stopped loving the Syrians", *The Economist*, 20 Maret 1976

Akan tetapi menurut suatu spekulasi lain sasaran intervensi Suriah tidak sejauh itu karena dia menyadari bahwa gagasan Suriah Raya semacam itu tidak akan dapat diwujudkannya. Pemimpin-pemimpin Suriah tahu bahwa hal itu tidak akan dibiarkan oleh negara-negara Arab lainnya, yang memperjuangkan kedaulatan, keutuhan wilayah dan kemerdekaan Libanon, dan selain itu ingin ikut mempengaruhi perkembangan di negeri itu. Dalam spekulasi ini Suriah memperjuangkan pembentukan suatu pemerintah yang tidak hanya bersahabat dengan dirinya dan lebih solider dengan perjuangan Arab melawan Israel, tetapi sampai batas-batas tertentu juga terbuka untuk pengaruhnya, sehingga kepentingan-kepentingannya terjamin. Dengan maksud itu dia pada tahap pertama membantu sayap kiri dan pada tahap kedua memihak sayap kanan. Dengan memelihara perimbangan kekuatan antara kedua pihak itu, dia tidak hanya dapat menciptakan suatu stalemate, suatu keadaan di mana tidak ada pihak yang menang atau kalah, melainkan juga meningkatkan pengaruhnya.¹ Sebagai akibatnya Libanon akan menjadi semacam protektorat Suriah atau paling tidak bersedia untuk membentuk suatu uni dengan Suriah dan Jordania. Kenyataannya Suriah telah berhasil membentuk suatu persekutuan dengan Jordania. Secara demikian juga akan terbentuk satu front melawan Israel yang akan memperkuat kedudukan Arab di meja perundingan.

Bagaimanapun juga, dari langkah-langkah Suriah selama ini dan petunjuk-petunjuk lainnya kiranya dapat disimpulkan, bahwa berbagai hal bersama-sama telah mendorong Suriah untuk melakukan intervensi di Libanon, suatu intervensi yang semakin meningkat, sampai akhirnya dia mengerahkan lebih dari 20.000 pasukan, 800 tank dan senjata-senjata berat lainnya. Selain menghentikan perang saudara dan menyelamatkan kedaulatan, keutuhan wilayah dan kemerdekaan Libanon, Suriah juga bermaksud meningkatkan pengaruhnya atas kejadian-kejadian di negeri itu, dan melaksanakan rencana perdamaiannya. Dia rupanya juga bermaksud menundukkan PLO untuk mencegahnya menggagalkan usahanya menyelesaikan sengketa Arab-Israel secara damai, dan dengan demikian mendapatkan kembali daerah Golan dan kesempatan untuk membangun perekonomiannya.

¹ Lihat laporan AP dalam *The Indonesia Times*, 19 April 1976; Eric Rouleau, "The great conspiracy theory", *The Guardian*, 13 Juni 1976

3. SUKSES TERBATAS INTERVENSI SURIAH

Sebagai keseluruhan intervensi Suriah di Libanon itu belum mencapai sasarannya memulihkan perdamaian, tetapi tidak dapat dikatakan sia-sia. Berkat campur tangannya itu dia berhasil mengendalikan perkembangan di Libanon dan menciptakan landasan bagi langkah-langkah intervensi selanjutnya, biarpun juga dapat ditanyakan apakah usaha-usahanya itu tidak mempersulit penyelesaian sengketa antar golongan tersebut.

Pada tahap pertama Suriah berhasil mencegah golongan kanan Kristen mendapatkan suatu kemenangan militer yang menentukan dan memungkinkan mereka untuk membentuk suatu pemerintah yang lebih mengasingkan diri dari dunia Arab. Berkat intervensinya terciptalah suatu stalemate yang diinginkannya. Sebagai akibatnya golongan kanan bersedia untuk meninjau kembali sistem bagi kekuasaan lama dan memberikan konsesi-konsesi kepada golongan kiri berupa pembaharuan-pembaharuan politik, sosial dan ekonomi, dan golongan kiri bersedia menerima baik pembaharuan-pembaharuan itu biarpun tidak sebesar tuntutan mereka. Persetujuan 22 Januari 1976 dan program pembaharuan 17 pasal yang diumumkan pada 14 Pebruari 1976 dapat menjadi dasar untuk menyelesaikan sengketa antar golongan secara damai, tetapi sayangnya tidak segera disusul dengan langkah-langkah konkrit dan golongan kiri mendapat kesempatan untuk merubah sikap mereka dan menolak apa yang telah mereka setuju.

Pada tahap berikutnya, ketika perang saudara berkobar kembali sebagai akibat perubahan itu dan pasukan-pasukan sayap kiri mencapai kemenangan demi kemenangan, dan oleh sebab itu menolak seruan-seruan Suriah maupun PLO agar menghentikan tembak-menembak dan mulai melaksanakan rencana perdamaian 22 Januari 1976, Suriah meningkatkan tekanannya dan pada 31 Maret menghentikan supply senjata mereka, mengerahkan 17.000 orang pasukan ke perbatasan dengan Libanon untuk menutupnya, dan meluncurkan suatu blokade laut serta udara terhadap mereka. Tindakan-tindakan itu menempatkan koalisi sayap kiri dalam suatu kedudukan yang sulit. Mereka menyadari bahwa sebagai akibatnya mereka tidak hanya tidak akan mencapai kemenangan militer melainkan lambat laun juga akan kehilangan inisiatif dan menderita kekalahan. Dihadapkan dengan kenyataan yang pahit itu,

mereka setuju untuk menghentikan tembak-menembak, biarpun Kamal Jumblatt mengancam akan mulai bertempur lagi bila sesudah 10 hari Presiden Franjeh belum meletakkan jabatannya dan sayap kanan belum menyetujui program pembaharuan radikal yang dituntutnya.

Hal itu berarti bahwa Suriah berhasil lagi mengendalikan perkembangan perang saudara di Libanon. Dengan mengerahkan PLA dan Al Saika, menghentikan supply senjata serta amunisi sayap kiri, dan melancarkan suatu blokade laut serta udara terhadapnya, dia berhasil mencegah golongan kiri mendapatkan kemenangan militer dan mendiktekan suatu penyelesaian radikal yang sukar ditelan oleh golongan kanan. Secara demikian dia berhasil mencegah pembentukan suatu rejim radikal kiri yang akan memberikan keleluasaan bergerak kepada gerilyawan-gerilyawan Palestina, suatu perkembangan yang dapat menyeretnya ke dalam suatu perang baru Arab-Israel pada waktu yang tidak diinginkannya. Dapat diperkirakan bahwa Israel akan turun tangan di Libanon bila gerilyawan-gerilyawan Palestina itu menjadi kekuatan dominan dan leluasa menggunakan wilayahnya untuk melancarkan aksi-aksi gerilya terhadapnya, dan bahwa sebagai akibatnya akan berkobar lagi perang Arab-Israel.

Akan tetapi kali inipun hasil intervensi Suriah adalah terbatas. Keputusan sayap kiri untuk menghentikan tembak-menembak mengandung suatu ultimatum. Dia akan bertempur lagi bila tuntutan-tuntutannya tidak dipenuhi dalam 10 hari. Gencatan senjata ini kemudian diperpanjang, akan tetapi sayap kiri mulai bertempur lagi ketika merasa bahwa pemilihan Presiden akan dilakukan di bawah ancaman senjata Suriah, dan meningkatkan perang saudara setelah usahanya untuk mencegah pemilihan itu gagal. Suriah terpaksa meningkatkan intervensinya dengan mengerahkan 6.000 pasukan dan 100 tank pada 1 Juni, akan tetapi move ini tidak hanya tidak berhasil menghentikan pertempuran-pertempuran melainkan bahkan meningkatkannya karena pasukan-pasukan sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina memberikan suatu perlawanan gigih. Pengerahan lebih banyak pasukan dan tank, yang dilakukannya sesudah itu, juga tidak mencapai sasarannya, tidak hanya karena perlawanan sayap kiri dan PLO melainkan juga karena campur tangan Liga Arab yang menyerukan gencatan senjata dan mengirimkan suatu Pasukan Perdamaian untuk mengawasinya. Akan tetapi usaha inipun

tidak berhasil menghentikan perang saudara, yang bahkan menjadi lebih sengit karena sayap kanan mengambil alih inisiatif dan melancarkan suatu ofensif besar-besaran untuk merebut kembali daerah-daerah yang diduduki lawan dan sekaligus melumpuhkan gerakan perlawanan Palestina.

Atas prakarsa Liga Arab kemudian diadakan perundingan-perundingan antara Suriah, Libanon dan PLO yang juga mewakili sayap kiri Libanon, tetapi pihak-pihak tetap pada pendirian masing-masing, dan bertempur lagi. Pasukan-pasukan Suriah berhasil memukul mundur musuhnya dan memperluas daerah kekuasaannya, tetapi akhirnya menghentikan ofensifnya atas tekanan negara-negara Arab dan menerima baik prakarsa Arab Saudi dan Kuwait untuk mengadakan suatu pertemuan puncak antara Arab Saudi, Kuwait, Libanon, Mesir, Suriah dan PLO. Seperti kita lihat di atas, pertemuan puncak ini menghasilkan suatu paket perdamaian yang pada intinya menyerukan gencatan senjata, penghentian segala permusuhan, dan pembentukan suatu pasukan yang mampu memaksakannya, dan diadakannya konferensi meja bundar untuk menyelesaikan sengketa secara damai. Paket perdamaian ini kemudian dikukuhkan oleh pertemuan puncak Arab yang lengkap di Kairo.

Diadakannya pertemuan puncak di Riyadh dan Kairo itu berarti bahwa negara-negara Arab turun tangan dalam perang saudara di Libanon, akan tetapi sama sekali tidak mengakhiri intervensi militer Suriah. Bahkan dapat dikatakan, bahwa paket perdamaian itu merupakan suatu kemenangan bagi Suriah, khususnya karena tentara ekspedisinya diikutsertakan dalam Pasukan Perdamaian Arab dan menjadi tulang punggungnya, sedangkan biaya operasinya ditanggung oleh negara-negara Arab. Usul Irak agar pasukan-pasukan Suriah ditarik mundur tidak diterima. Demikianpun usul Yasser Arafat agar kontingen Suriah hanya merupakan sepertiga Pasukan Perdamaian Arab. Dengan demikian seluruh tentara ekspedisi Suriah, yang terdiri atas lebih dari 20.000 pasukan dan 800 tank, menjadi kekuatan dominan. Sebagai akibatnya pasukan-pasukan itu secara mendadak diterima baik oleh sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina yang sampai dua minggu sebelumnya bertempur mati-matian melawan mereka.

Berlainan dengan persetujuan-persetujuan yang dicapai sebelumnya dalam rangka usaha perdamaian di Libanon, paket perdamaian Riyadh itu dapat dilaksanakan dan rupanya juga akan dilaksanakan. Pasukan Perdamaian yang direncanakan itu mudah dibentuk karena tentara ekspedisi Suriah diikutsertakan dan memiliki kemampuan untuk memaksa baik sayap kanan maupun sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina untuk mematuhi ketentuan-ketentuannya. Selain itu penempatannya di bawah komando Presiden Libanon akan mempermudah pelaksanaan tugasnya, terutama karena berarti menghormati kedaulatan Libanon dan memperkuat kedudukan Pemerintahnya. Dengan demikian Pasukan Perdamaian Arab tidak akan dilihat sebagai suatu tentara pendudukan asing melainkan suatu kekuatan bantuan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dalam negeri dan akan ditarik atas permintaan Pemerintah Libanon. Lagi pula dengan tersedianya biaya yang diperlukan, Pasukan akan dapat segera bertindak.

4. HAMBATAN-HAMBATAN INTERVENSI SURIAH

Bahwa intervensi Suriah sejauh ini tidak mencapai sasarannya memulihkan perdamaian di Libanon adalah akibat berbagai hal. Pertama-tama koalisi sayap kiri merubah sikapnya setelah menjadi lebih kuat berkat campur tangan Suriah dan merasa mampu untuk mengalahkan sayap kanan. Dia menolak rencana perdamaian Suriah yang semula diterimanya dan melancarkan suatu kampanye militer untuk mendapatkan apa yang diinginkannya. Dalam usaha ini dia mendapat bantuan dari Tentara Arab Libanon yang ikut bertempur di pihaknya dengan senjata-senjata berat, dan sebagai akibatnya tekadnya untuk menggagalkan rencana Suriah itu menjadi lebih bulat.

Hambatan lain datang dari sementara negara Arab, bukan hanya negara-negara radikal yang mendukung sayap kiri Libanon seperti Libia, Irak dan Aljazair, melainkan juga negara-negara yang moderat dan ber-sahabat dengan Amerika Serikat, khususnya Arab Saudi dan Mesir.¹

¹ Mengenai sikap negara-negara Arab terhadap intervensi militer Suriah di Libanon lihat Frank Stokes, "The civil war in Lebanon", *The World Today*, Januari 1976; Eric Rouleau, "A cop in the supermarket", *The Guardian*, 20 Juni 1976

Mula-mula Presiden Assad memperhitungkan bahwa kedua negara yang berpengaruh itu akan mengambil sikap tidak memihak karena Presiden Sadat sebelumnya memuji patriotisme pemimpin sayap kanan Pierre Gemayel, sedangkan Raja Khalid pada bulan Desember 1975 berkunjung ke Damaskus dan menyatakan dukungannya bagi usaha perdamaian Suriah di Libanon. Akan tetapi pada awal 1976 sikap keduanya berubah. Presiden Sadat mengecam akomodasi antara Presiden Assad dan pemimpin-pemimpin Kristen Libanon sebagai suatu komplotan melawan sayap kiri dan PLO. Arab Saudi dan Kuwait bahkan menghentikan bantuan mereka bagi Suriah dan menunda pembayaran sumbangan perang yang disepakati pada KTT Arab di Rabbat tahun 1974. Semuanya itu merupakan suatu pukulan berat bagi Suriah, terutama karena bantuan-bantuan itu adalah separuh anggarannya. Lebih parah lagi, hal itu terjadi pada waktu Suriah mengalami akibat-akibat krisis Libanon. Dia tidak hanya terpaksa menampung sekitar setengah juta pengungsi Libanon, tetapi juga mengalami inflasi dan kekurangan barang-barang, yang sebelumnya masuk lewat Libanon. Lagi pula akibat macetnya turisme dan perbankan di Libanon bisnis di Suriah menjadi lesu.

Sebenarnya negara-negara Arab yang konservatif mendukung politik Presiden Assad yang bersifat anti-komunis, melakukan liberalisasi ekonomi, berorientasi ke negara-negara barat dan menghentikan bantuan bagi gerakan-gerakan revolusioner yang mengancam pemerintah-pemerintah mereka. Akan tetapi mereka kurang senang dengan kecaman Suriah terhadap Persetujuan Sinai antara Mesir dan Israel. Mereka juga tidak sependapat dengan Suriah mengenai sasaran dan luasnya intervensinya di Libanon. Walaupun sependapat bahwa Suriahlah yang paling mampu menjadi penengah, mereka berkeberatan dia menguasai Libanon, karena mereka ingin ikut mempengaruhi perkembangannya, sedangkan Suriah tidak senang dengan Arabisasi atau internasionalisasi krisis Libanon.

Suriah juga harus memperhitungkan sikap Amerika Serikat dan Israel, yang telah berkali-kali mengancam akan turun tangan bila terjadi intervensi militer asing di Libanon karena melihatnya sebagai ancaman bagi keamanannya, sedangkan Amerika Serikat yang dapat menekan Israel bersikap tidak menentu. Usaha Suriah sejak bulan Desember

1975 untuk mendapatkan lampu hijau Amerika Serikat baru dijawab secara positif bulan Maret 1976 berkat campur tangan Raja Hussein di Washington, dan hal itu diberikan dengan banyak syarat. Amerika Serikat antara lain memperingatkan Suriah jangan melampaui batas-batas tertentu.¹

Akhirnya juga perlu disebutkan keadaan dalam negeri Suriah sendiri. Sejak awal 1976 terdapat tanda-tanda tidak puas di kalangan rakyat dan agitasi, yang menimbulkan kekawatiran pada Pemerintah. Banyak orang curiga Presiden Assad bertindak sebagai agen Amerika Serikat dan mendukung umat Kristen Libanon melawan umat Muslim. Dimensi religius krisis Libanon menjalar ke Suriah dalam arti bahwa sementara orang berusaha mengobarkan perpecahan agama karena alasan-alasan politik. Seperti diketahui, yang kini berkuasa di Suriah adalah golongan minoritas Alawit, yang antara lain didukung umat Kristen. Dominasi golongan Alawit dalam pemerintah, angkatan bersenjata dan Partai Baath itu tidak disenangi umat Muslim Sunni yang merupakan mayoritas rakyat Suriah.²

Pimpinan nasional Suriah sendiri pecah. Sementara orang menganjurkan agar Suriah mengakhiri campur tangannya di Libanon, sedangkan lain-lain menginginkan eskalasi militer. Baru setelah mencapai suatu pengertian dengan Amerika Serikat, Presiden Assad memutuskan untuk menempuh garis yang keras dan meningkatkan intervensi Suriah untuk mencapai sasaran-sasarannya.³

¹ Lihat Suara Karya, 1 April 1976; Eric Rouleau, "A cop in the supermarket", The Guardian, 20 Juni 1976

² Lihat W.B. Fisher, "Syria", The Middle East and North Africa 1975-1976 (London, 1976), hal. 662-665; Eric Rouleau, "A cop in the supermarket", The Guardian, 20 Juni 1976

³ Lihat Eric Rouleau, "Assad's calculated risk", The Guardian, 27 Juni 1976

5. KEDUDUKAN KUAT SURIAH

Biarpun sejauh ini intervensinya di Libanon kurang berhasil karena menghadapi berbagai hambatan, Suriah mempunyai kedudukan yang kuat untuk menjadi penengah yang efektif dalam perang saudara di Libanon. Pertama, dia dapat mengerahkan kelompok gerilyawan Palestina Al Saika, yang disponsornya, dan Tentara Pembebasan Palestina (PLA), yang dilatih, dipersenjatai dan dibiayainya, lagi pula dipimpin perwira-perwiranya. Yang pertama terdiri atas sekitar 5.000 orang pejuang, yang kedua atas 17.000 orang tentara reguler, yang memiliki persenjataan lengkap serta modern, termasuk panser dan artileri, dan sebagian besar ditempatkan di Suriah. Kedua kelompok ini banyak bergantung pada Suriah untuk supply senjata dan keuangannya, dan oleh sebab itu merupakan alat yang baik di tangannya.

Kedua, baik gerilyawan-gerilyawan Palestina maupun pasukan-pasukan sayap kiri Libanon juga banyak bergantung pada Suriah karena hampir seluruh supply senjatanya dimasukkan ke Libanon dari wilayahnya. Suriah dapat menghentikan supply itu dan juga memblokir pengiriman senjata bagi mereka lewat laut dan udara, dan secara demikian melumpuhkan atau paling tidak mengurangi kemampuan militer mereka.

Ketiga, Suriah dapat mengerahkan pasukan-pasukannya sendiri asal tidak melampaui batas-batas tertentu yang ditetapkan Israel sebagai "garis merah". Israel membiarkan intervensi militer Suriah serupa itu, tidak hanya atas tekanan Amerika Serikat yang telah dihubungi Suriah, melainkan juga karena tahu bahwa posisi Suriah dalam krisis di Libanon selama ini tidak merugikan. Seperti diuraikan di atas, salah satu sasaran intervensi militer Suriah ialah mencegah gerilyawan-gerilyawan Palestina memperoleh kedudukan dominan di Libanon berkat kemenangan sayap kiri. Rencana perdamaian yang diperjuangkannya menandakan, bahwa gerilyawan-gerilyawan itu wajib mematuhi persetujuan-persetujuan Kairo tahun 1969 yang pada intinya membatasi kebebasan bergerak.

Dengan demikian Suriah memiliki kemampuan untuk menekan sayap kanan maupun sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina agar menerima dan melaksanakan rencana perdamaannya. Kemampuan itu menjadi lebih

besar setelah Suriah mengerahkan semakin banyak pasukan ke Libanon untuk menghentikan perang saudara, biarpun tidak segera berhasil mencapai sasarannya, khususnya karena menghadapi perlawanan sengit dari pihak sayap kiri dan PLO dan campur tangan negara-negara Arab lainnya, yang ingin ikut mempengaruhi perkembangan di negeri itu. Dengan tercapainya persetujuan di Riyadh dan pengukuhanannya oleh KTT Arab di Kairo, kedudukan Suriah menjadi lebih baik lagi, biarpun dibatasi oleh syarat-syarat yang diajukan negara-negara Arab lainnya. Persetujuan itu berarti bahwa intervensi militer Suriah mendapatkan pengakuan negara-negara Arab dan menjadi lebih efektif. Tentara ekspedisinya, yang terdiri atas 20.000 orang lebih dan sekitar 800 tank, dimasukkan ke dalam Pasukan Perdamaian Arab dan menjadi tulang punggungnya, sedangkan biaya operasinya ditanggung negara-negara Arab. Sebagai akibatnya pasukan-pasukan Suriah diterima baik oleh pasukan-pasukan sayap kiri dan gerilyawan-gerilyawan Palestina yang dua minggu sebelumnya bertempur mati-matian untuk menggagalkan operasi mereka. Berkat kehadiran pasukan-pasukan itu, Suriah menjadi kekuatan dominan di Libanon dan mampu memainkan peranan penting, kalau tidak menentukan, dalam penyelesaian sengketa antar golongan dan sekaligus menjamin kepentingan-kepentingannya sendiri. Dengan demikian dapat diperkirakan, bahwa sengketa itu akan dapat diselesaikan sesuai dengan rencana perdamaian Suriah.

Akan tetapi kebebasan Suriah untuk bertindak juga mempunyai batasan-batasnya dan untuk mencapai sasarannya dia harus bertindak secara berhati-hati. Pertama, dia tidak dapat melakukan intervensi militer secara besar-besaran dan mencapai sasarannya dengan cepat ataupun membiarkan PLO menjadi kekuatan dominan di Libanon, karena dalam keadaan itu Israel akan melakukan ancamannya untuk turun tangan guna menjamin apa yang dilihatnya sebagai keamanan nasionalnya, dan secara demikian akan berkobar lagi perang Arab-Israel. Kedua, sayap kanan tidak akan ragu-ragu minta intervensi negara-negara barat, khususnya Perancis, bila merasa bahwa hari depan dan eksistensi masyarakat Kristen Libanon terancam, dan intervensi serupa itu akan menggagalkan maksud intervensi Suriah. Lagi pula sayap kanan dapat memeras Suriah dengan ancaman

akan memisahkan diri dan membentuk suatu negara tersendiri, jika Suriah menolak tuntutan-tuntutan vitalnya. Ketiga, Suriah juga harus memperhatikan pendapat dan tuntutan negara-negara Arab lainnya, khususnya negara-negara kaya minyak yang memberikan bantuan keuangan yang diperlukannya. Mereka tidak akan membiarkan Suriah memonopoli kekuasaan di Libanon karena merasa berkepentingan untuk ikut mempengaruhi perkembangan di Libanon dan gerakan perlawanan Palestina. Keempat, kemampuan ekonomi Suriah tidak mengijinkan suatu intervensi militer yang berarti untuk jangka waktu yang panjang. Tetapi kesulitan ini berakhir dengan tercapainya persetujuan Riyadh dan Kairo. Akhirnya Suriah harus mengambil jalan tengah dan mengusahakan suatu kompromi yang memperhatikan kepentingan baik sayap kanan maupun sayap kiri dan PLO, dan oleh sebab itu harus menolak setiap penyelesaian radikal baik kanan maupun kiri. Kenyataannya itulah yang diperjuangkan Suriah selama ini.

PENUTUP

Pada akhir Oktober 1976, ketika karangan ini disiapkan, perang saudara di Libanon boleh dikatakan telah berakhir. Gencatan senjata yang mulai pada 21 Oktober berdasarkan paket perdamaian Riyadh menjadi lebih mantab dengan pengesahannya pada KTT Arab di Kairo. Walaupun di sana masih terjadi tembak-menembak, dapat diperkirakan bahwa gencatan senjata akan dilaksanakan sepenuhnya setelah Pasukan Perdamaian Arab, yang ditingkatkan menjadi 30.000 orang itu, mulai beroperasi menjalankan tugasnya memaksa pihak-pihak sengketa untuk menghentikan tembak-menembak, menyerahkan senjata-senjata berat, dan mundur ke posisi masing-masing sebelum perang saudara pecah, dan untuk memulihkan tertib dan hukum. Pasukan Perdamaian Arab ditempatkan di bawah komando Presiden Libanon, akan tetapi Presiden Assad akan mempunyai suara yang kuat karena tentara ekspedisinya merupakan tulang punggung pasukan itu. Mau tidak mau, Presiden Sarkis harus membicarakan langkah-langkah yang akan diambil Pasukan Perdamaian Arab itu dengan Presiden Assad dan mendapatkan persetujuannya.

Berkat kedudukannya yang kuat itu, Presiden Assad juga akan memainkan peranan penting dalam konperensi meja bundar yang akan diadakan untuk menyelesaikan sengketa antar golongan di Libanon. Kemungkinan besar sengketa itu akan diselesaikan sesuai dengan rencana perdamaian Suriah yang disetujui semua pihak pada 22 Januari 1976 dan kemudian dituangkan dalam program pembaharuan 17 pasal, yang diumumkan Presiden Libanon pada 14 Pebruari. Program itu memuat sejumlah pembaharuan politik, sosial dan ekonomi yang bersifat moderat. Dasar konfesional sistem bagi kekuasaan Pakta Nasional tahun 1943 dipertahankan, akan tetapi umat Muslim mendapat bagian kekuasaan yang lebih besar. Program pembaharuan itu meliputi persamaan perwakilan dalam parlemen bagi umat Muslim dan umat Kristen; pemilihan Perdana Menteri oleh parlemen; suatu ketentuan bahwa bagi perubahan-perubahan konstitusional diperlukan 2/3 suara atau 55% suara dalam pemungutan suara kedua; pembentukan suatu Dewan Agung yang berwenang untuk mengadili Presiden maupun Perdana Menteri dan memecat mereka bila terbukti salah; pembentukan suatu Mahkamah Konstitusi; perluasan desentralisasi; peningkatan Angkatan Bersenjata; perubahan undang-undang kewarganegaraan; pembinaan pers nasional yang bertanggung jawab untuk membina persatuan nasional dan hubungan baik dengan negara-negara Arab; penghapusan sistem pengisian jabatan-jabatan atas dasar agama kecuali alokasi jabatan Presiden untuk umat Kristen Maronit, jabatan Perdana Menteri untuk umat Muslim Sunni, jabatan Ketua Parlemen untuk umat Muslim Shia, dan jabatan Panglima Angkatan Bersenjata untuk umat Kristen Maronit; penyempurnaan undang-undang pemilihan umum; dan pembentukan suatu dewan perencanaan dan pembangunan untuk merumuskan dan melaksanakan pembaharuan-pembaharuan dalam bidang sosial dan ekonomi. Selain itu ditandaskan, atas tuntutan sayap kanan, bahwa gerilyawan-gerilyawan Palestina harus mematuhi persetujuan Kairo 1969, yang selama itu tidak pernah dipatuhi dengan baik.

Namun kemungkinan besar rencana perdamaian itu tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena kenyataannya Libanon, sebagai akibat perang saudara, telah pecah menjadi dua bagian, Muslim dan Kristen, yang masing-masing sedang berkembang menjadi negara. Di bagian Kristen proses itu sudah jauh dan terdapat suatu pemerintahan teratur. Perang saudara dan

kekejaman-kekejaman yang terjadi berdasarkan perbedaan agama telah menimbulkan suatu kecurigaan, kebencian dan dendam yang mendalam antara masyarakat Muslim dan masyarakat Kristen, sehingga mereka sukar rujuk kembali dalam satu negara kesatuan seperti sebelumnya. Libanon baru kiraanya akan berupa suatu federasi dua negara bagian. Juga dapat diperkirakan, bahwa di Libanon baru ini Suriah akan mempunyai pengaruh yang besar, tidak hanya atas Pemerintah Libanon tetapi juga atas Organisasi Pembebasan Palestina (PLO).

MENUJU PERDAMAIAN RASIAL DI AFRIKA BAGIAN SELATAN

Kirdi DIPOYUDO

Dalam siaran radionya tanggal 24 September 1976, PM Smith mengumumkan bahwa Pemerintahnya, dengan dukungan Fraksi Front Rhodesia yang menguasai Parlemen, telah mengambil keputusan untuk menerima rencana perdamaian bersama Amerika Serikat-Inggris, yang pada intinya menentukan bahwa majority rule akan dilaksanakan dalam waktu dua tahun dan dalam rangka itu segera diadakan perundingan-perundingan dengan pemimpin-pemimpin Afrika untuk membentuk suatu pemerintah sementara yang mengambil langkah-langkah persiapan, termasuk penyusunan suatu konstitusi dan penyelenggaraan pemilihan umum. Pemimpin-pemimpin Afrika pada umumnya menyambut kapitulasi rejim minoritas kulit putih itu dengan gembira, biarpun menolak beberapa syaratnya, dan berseru kepada Inggris, yang de iure masih berkuasa atas Rhodesia, agar segera menyelenggarakan suatu konperensi dengan wakil-wakil rakyat Zimbabwe. Inggris menyambut baik perkembangan itu dan pada 8 Oktober 1976 mengundang pemimpin-pemimpin Rhodesia, baik kulit putih maupun kulit hitam, untuk menghadapi konperensi perdamaian di Jenewa yang akan dibuka pada 28 Oktober. Undangan itu diterima dengan baik dan pada tanggal itu dimulailah perundingan-perundingan di bawah pimpinan Duta Besar Inggris untuk PBB, Ivor Richard. Secara demikian bahaya eskalasi konflik rasial menjadi berkurang dan timbullah harapan bahwa masalah Rhodesia akan diselesaikan secara damai lewat perundingan-perundingan. Semuanya ini untuk sebagian besar adalah hasil usaha perdamaian yang dilancarkan Menlu Henry Kissinger dalam rangka pelaksanaan program politik baru Amerika Serikat mengenai benua Afrika, yang pokok-pokoknya diumumkan dalam pernyataan politiknya di Lusaka pada 27 April 1976.

POLITIK AFRIKA BARU AMERIKA SERIKAT

Pengalaman pahit yang ditelan Amerika Serikat pada akhir tahun 1975, ketika Gerakan Rakyat Pembebasan Angola (MPLA) yang berhaluan Marksis, berkat bantuan militer Uni Soviet dan Kuba, berhasil mengalahkan kedua gerakan nasionalis lawannya, Front Nasional Pembebasan Angola (FNLA) dan Persatuan Nasional Kemerdekaan Total Angola (UNITA), yang didukung olehnya dan negara-negara barat lainnya, dan menguasai Angola, telah memaksa Washington untuk lebih memperhatikan perkembangan di Afrika, khususnya konfrontasi rasial di Afrika bagian selatan, dan menyusun suatu program politik baru mengenai benua ini.¹ Dalam rangka pelaksanaannya, pada 24 April-6 Mei 1976 Menlu Henry Kissinger melancarkan suatu diplomasi keliling yang membawanya ke beberapa negara sahabat di Afrika, untuk menunjukkan perhatian Amerika Serikat atas benua itu, bertemu dengan pemimpin-pemimpin Afrika, mengenal mereka dari dekat, mendengarkan pandangan-pandangan dan aspirasi-aspirasi mereka, dan menyampaikan program politik baru itu. Garis-garis besarnya tercantum dalam pernyataan politiknya di Lusaka tanggal 27 April 1976.²

Menurut pernyataan politik itu Amerika Serikat pertama-tama mendukung aspirasi-aspirasi Afrika kulit hitam, khususnya keadilan rasial, pembangunan dan kemajuan ekonomi, yang memberikan arti kepada kemerdekaan politik dan perjuangan untuk persamaan bagi seluruh rakyat, lagi pula bersedia untuk membantu usaha-usaha rakyat-rakyat Afrika untuk mewujudkan aspirasi-aspirasi itu. Sebagai suatu kekuatan global Amerika Serikat berkepentingan dengan kemerdekaan, perdamaian dan kesejahteraan rakyat-rakyat Afrika, terutama karena tanpa semuanya ini tata internasional yang adil dan mantab tidaklah mungkin. Amerika Serikat mengakui tanggungjawabnya dan berjanji akan membantu negara-negara Afrika mewujudkan

¹ Lihat karangan "An African policy for the United States", The Guardian, 2 Mei 1976

² Naskah program politik baru itu dimuat dalam publikasi Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta International Affairs Backgrounder, 28 April 1976.

aspirasi-aspirasi tersebut, terutama keadilan rasial yang merupakan salah satu tantangan dunia dewasa ini yang paling fundamental dan salah satu sasaran perjuangan umat manusia yang paling dominan. Amerika Serikat akan melakukannya, tidak hanya karena hal itu adalah tuntutan politik luar negerinya melainkan juga tuntutan warisan moralnya. Sehubungan dengan itu Amerika Serikat mendukung hak penentuan diri setiap rakyat, hak-hak mayoritas, persamaan hak dan martabat insani bagi seluruh rakyat Afrika, khususnya Afrika bagian selatan. Hal itu berarti, bahwa dalam sengketa rasial Amerika Serikat memihak rakyat kulit hitam yang menjadi korban diskriminasi rasial rejim-rejim minoritas kulit putih.

Mengenai Rhodesia, Amerika Serikat mendukung pembentukan majority rule dan tidak mengakui rejim minoritas kulit putih yang berkuasa. Menlu Kissinger memperingatkan bahwa rejim minoritas itu tidak dapat mengharap-
kan bantuan diplomasi maupun bantuan materiil dalam konfliknya dengan gerakan-gerakan pembebasan dan negara-negara Afrika dari Amerika Serikat, tetapi akan menghadapi perlawanan negara ini sampai tercapai suatu penyelesaian secara damai. Dalam rangka itu Amerika Serikat akan lebih mematuhi resolusi-resolusi PBB yang menyerukan sanksi-sanksi ekonomi terhadap Rhodesia dan akan mendesak negara-negara lainnya untuk mengikutinya. Di lain pihak dia akan membantu Mozambique yang mengalami kesulitan ekonomi akibat tindakannya menutup perbatasannya dengan Rhodesia, dan membujuk negeri tetangganya untuk melakukan hal yang sama. Dengan tepat semuanya itu oleh banyak pengamat ditafsirkan sebagai suatu pernyataan perang psikologi, ekonomi dan diplomasi Amerika Serikat terhadap rejim PM Smith, sebagai usaha untuk memaksanya menerima azas majority rule. Sehubungan dengan itu Amerika Serikat menyatakan mendukung rencana perdamaian yang ditawarkan Menlu Inggris pada 22 Maret 1976, bahwa Inggris baru akan memberikan kemerdekaan kepada Rhodesia setelah majority rule dilaksanakan, selambat-lambatnya dua tahun sesudah akhir perundingan-perundingan yang harus segera diadakan antara Pemerintah Smith dan kaum nasionalis Zimbabwe. Perundingan-perundingan itu tidak boleh berlarut-larut dan harus menghasilkan suatu susunan konstitusional, yang menetapkan majority rule tetapi juga melindungi hak-hak minoritas. Amerika Serikat berpendapat, bahwa kulit putih maupun kulit hitam harus mempunyai hari depan dan secara aman menikmati hak-hak sipil di Rhodesia merdeka.

Sehubungan dengan Namibia, Amerika Serikat minta kepada Afrika Selatan, yang selama ini menguasai dan memerintahnya secara tidak sah, agar memberikan kesempatan kepada rakyat untuk secara bebas menentukan hari depan dan susunan konstitusional negerinya, dan dalam rangka itu menetapkan suatu jadwal yang dapat diterima oleh masyarakat dunia. Amerika Serikat juga menyatakan bersedia untuk bekerjasama dengan masyarakat internasional, khususnya dengan pemimpin-pemimpin Afrika hitam, guna menentukan langkah-langkah yang dapat meningkatkan prospek peralihan yang cepat dan aman menuju kemerdekaan Namibia.

Mengenai Afrika Selatan itu sendiri, Amerika Serikat berseru kepada Pemerintahnya agar mengadakan perubahan-perubahan politik secara damai dan mengakhiri diskriminasi rasial politik apartheid, yang telah dilembagakan dan dituangkan dalam perundang-undangan serta meresapi segala segi kehidupan masyarakatnya. Dalam jangka waktu yang masuk akal harus dapat dilihat suatu perkembangan menuju persamaan kesempatan dan hak-hak azasi bagi semua warganya, baik kulit putih maupun kulit hitam. Selain itu Amerika Serikat minta kepada Pemerintah Afrika Selatan agar menggunakan pengaruhnya atas Pemerintah Rhodesia untuk memajukan tercapainya majority rule secara damai dan cepat.

Selanjutnya Menlu Kissinger menggunakan kesempatan itu untuk menyampaikan suatu peringatan kepada Uni Soviet, biarpun tidak menyebutkan namanya, jangan berusaha melaksanakan aspirasi-aspirasi hegemoni atau politik blok di Afrika, karena usaha serupa itu pasti akan memancing usaha tandingan. Amerika Serikat sendiri tidak bermaksud menjalankan politik adu domba dengan membentuk suatu blok melawan blok lain, ataupun mendukung satu gerakan pembebasan melawan gerakan pembebasan lain.

Akhirnya Amerika Serikat menyatakan mendukung persatuan Afrika yang dilihatnya sebagai salah satu jaminan realisasi aspirasi-aspirasi Afrika, dan ikut memperjuangkan terwujudnya koeksistensi damai serta kerjasama, baik antara kulit hitam dan kulit hitam maupun antara kulit hitam dan kulit putih, untuk mencapai suatu era baru perdamaian, kesejahteraan dan hormat terhadap martabat manusia.

Pernyataan politik Amerika Serikat mengenai Afrika, khususnya mengenai sengketa antara rejim-rejim kulit putih dan gerakan-gerakan pembebasan kaum nasionalis kulit hitam di Afrika bagian selatan, itu umumnya disambut dengan gembira secara berhati-hati, tidak hanya karena Amerika Serikat dengan jelas menyatakan memihak negara-negara dan gerakan-gerakan pembebasan Afrika dalam konflik itu, melainkan juga karena pernyataan itu merupakan suatu komitmen resmi yang tidak dapat diingkari atau ditarik kembali tanpa sangat merugikan nama baik dan kedudukan negara itu di benua Afrika.¹ Dengan demikian pernyataan politik itu di satu pihak memberi hati kepada pejoang-pejoang kulit hitam dan mengobarkan semangat mereka untuk mewujudkan majority rule di Rhodesia dan kemerdekaan di Namibia, dan mengakhiri segregasi rasial yang tidak adil di Afrika Selatan. Dan di lain pihak merupakan suatu tekanan berat atas rejim-rejim minoritas kulit putih untuk mengakui dan menghormati hak-hak rakyat kulit hitam.

Akan tetapi pernyataan politik itu juga dimaksud oleh Amerika Serikat untuk menunjang kepentingan-kepentingannya sendiri, paling tidak untuk menghentikan atau memperlambat erosi pengaruhnya yang terjadi dengan kemenangan MPLA, Uni Soviet dan Kuba di Angola. Politik baru itu disusun untuk memulihkan kepercayaan negara-negara Afrika yang pro-barat akan Amerika Serikat, dan rupanya juga berhasil mencapai maksud itu, terutama karena terdapat indikasi-indikasi bahwa pernyataan politik itu bukan janji-janji yang kosong, melainkan suatu program bantuan yang cukup konkrit. Seperti diuraikan di atas, Amerika Serikat tidak dapat mengingkari atau menarik kembali komitmennya itu tanpa merugikan nama baik dan kedudukannya di Afrika. Sebagai hasilnya, Amerika Serikat kiranya juga akan dapat mempengaruhi kejadian-kejadian di Afrika bagian selatan dan ikut mewujudkan keadilan rasial secara damai, dan secara demikian juga membendung perluasan pengaruh Uni Soviet di kawasan itu. Diperkirakan bahwa meningkatnya sengketa rasial menjadi perang rasial akan memberikan peluang

¹Lihat karangan Fred Bridgland, "No turning back for Kissinger's African gambit", *Strait Times*, 6 Mei 1976

kepada Uni Soviet untuk turun tangan di pihak gerakan-gerakan pembebasan dan memperbaiki kedudukannya sendiri. Untuk mencegah kemungkinan ini menjadi kenyataan, Amerika Serikat melakukan tekanan berat atas Rhodesia agar menerima rencana perdamaian Inggris tersebut.¹

Oleh sebab itu politik baru Amerika Serikat itu hanya dapat dipahami sepenuhnya dalam rangka perebutan pengaruh di Afrika antara kedua negara super. Program politik tersebut dimaksud untuk membendung perluasan pengaruh Soviet di benua itu. Dengan maksud itu dia mendukung gerakan-gerakan pembebasan dan negara-negara Afrika pendukung mereka, dan menyatakan perang psikologis, ekonomi dan diplomasi terhadap rejim kulit putih di Rhodesia, tetapi memperjuangkan suatu penyelesaian damai lewat perundingan-perundingan. Hal itu mudah dimengerti. Biarpun menunjang perjuangan kemerdekaan di Afrika bagian selatan, politik baru Amerika Serikat pertama-tama adalah untuk kepentingan nasionalnya, khususnya untuk mendapatkan atau meningkatkan kemampuan untuk mempengaruhi perkembangan di kawasan itu sambil membendung perluasan pengaruh lawannya.

Dengan demikian dapat diragukan kebenaran pernyataan Menlu Kissinger, bahwa Amerika Serikat tidak bermaksud membentuk suatu blok melawan blok lain atau mendukung gerakan pembebasan yang satu melawan gerakan kemerdekaan yang lain. Secara formil pernyataan itu mungkin benar, tetapi kenyataannya adalah berlainan. Afrika telah pecah dalam dua blok seperti terlihat dalam sidang OAU tahun yang lalu ketika membicarakan perang saudara di Angola. Demikianpun gerakan pembebasan Rhodesia telah pecah, bahkan dalam empat kelompok yang bersaing dan bermusuhan satu sama lain. Dalam perpecahan ini Amerika Serikat mendukung kelompok yang moderat dan pro-barat.

Sebagai kesimpulan dapat dikatakan, bahwa program politik baru Amerika Serikat itu dapat disambut dengan gembira tetapi secara berhati-hati. Program itu menunjang proses dekolonisasi Rhodesia dan Namibia serta perjuangan untuk mewujudkan keadilan rasial di Afrika Selatan,

¹Lihat Foreign Report, 28 April 1976

biarpun secara terbatas, tetapi juga dimaksud untuk mempertahankan atau memperbaiki kedudukannya dan membendung perluasan pengaruh Soviet di kawasan, dan untuk mencegah Rhodesia dan Namibia merdeka dikuasai kelompok yang pro Soviet dan anti barat.

DIPLOMASI KELILING MENLU KISSINGER

Dalam rangka pelaksanaan program politik itu, pada 13-25 September 1976 Menlu Henry Kissinger mengulangi diplomasi kelilingnya ke berbagai negara Afrika dan Inggris. Sebagai hasilnya bahaya eskalasi sengketa rasial menjadi berkurang dan terjadilah suatu perkembangan penting yang dapat menjurus kepada penyelesaian sengketa itu secara damai, khususnya di Rhodesia.

Faktor utama yang telah mendorong Dr. Kissinger untuk melakukan diplomasi kelilingnya itu ialah semakin meningkatnya bahaya pecahnya perang rasial di Afrika bagian selatan, yang dapat melibatkan banyak negara Afrika, memancing campur tangan Uni Soviet dan sekutu-sekutunya, menunjang perluasan pengaruh Soviet di benua itu, dan mengancam perdamaian dunia. Perang ini dapat berkobar karena tiga hal, krisis di Rhodesia, masalah Namibia dan kekerasan Pemerintah Afrika Selatan terhadap rakyat kulit hitam yang mulai melancarkan demonstrasi-demonstrasi protes menentang politik apartheidnya.¹

Dengan diplomasinya itu Dr. Kissinger bermaksud mencegah meletusnya perang tersebut dan mengusahakan suatu penyelesaian damai, yang di satu pihak didasarkan atas majority rule di Rhodesia, maupun Namibia dan di lain pihak menjamin hak-hak minoritas kulit putih di kedua negeri itu. Lagi pula untuk meyakinkan rejim PM Vorster, bahwa Amerika Serikat dan negara-negara barat lainnya menolak politik apartheid sebagai sesuatu yang bertentangan dengan martabat manusia dan oleh sebab itu harus dihapus secara berangsur-angsur. Secara demikian Dr. Kissinger juga

¹ Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 14 September 1976

bermaksud membendung ekspansi pengaruh Soviet dan memperbaiki kedudukan negerinya di benua Afrika. Diperkirakan bahwa pecahnya perang rasial akan memberi peluang kepada Uni Soviet untuk turun tangan dan memperluas pengaruhnya.¹

Sasaran utama Dr. Kissinger ialah penyelesaian masalah Rhodesia yang telah mendekati titik gawat karena kaum nasionalis Zimbabwe, dengan dukungan negara-negara Afrika, khususnya negara-negara tetangga Rhodesia, telah siap untuk meningkatkan perang gerilya dari segala penjuru.

Dr. Kissinger berusaha mencapai maksud-maksud itu dengan mengadakan pertemuan-pertemuan dengan pemimpin-pemimpin Afrika baik kulit hitam maupun kulit putih. Secara berturut-turut dia bertemu dengan Presiden Tanzania, Presiden Zambia dan pemimpin nasionalis Zimbabwe Joshua Nkomo, untuk menyampaikan rencana penyelesaian yang disusun bersama oleh Amerika Serikat dan Inggris dan minta dukungan mereka. Setelah mendapatkan kepastian bahwa mereka pada garis besarnya menyetujui rencana itu, dia bertemu dengan PM Vorster untuk menyampaikan pendirian mereka itu dan mengulangi permintaannya agar menggunakan pengaruhnya atas PM Smith. Akhirnya dia bertemu dengan PM Smith yang telah digarap oleh PM Vorster dan cenderung untuk menerima rencana tersebut.

Dalam pertemuan ini Dr. Kissinger tidak hanya membeberkan rencana perdamaian Amerika-Serikat-Inggris dan tanggapan pemimpin-pemimpin kulit hitam tersebut, melainkan juga menyampaikan pokok-pokok evaluasinya atas situasi Rhodesia, yaitu bahwa sejak menyatakan kemerdekaannya secara sepihak, Rhodesia semakin dikucilkan dari pergaulan dunia; aksi gerilya semakin meningkat dan mengancam kedudukan Pemerintahnya, khususnya pada musim hujan mendatang apabila tank dan panser tidak dapat dikerahkan; semakin banyak orang kulit putih meninggalkan negeri sedangkan arus pendatang baru hampir berhenti sama sekali; tekanan Afrika Selatan akan semakin kuat dan harapan akan bantuannya, baik militer maupun ekonomi, menjadi semakin kecil; Pemerintah Rhodesia tidak dapat mengharapakan bantuan apapun dari Amerika Serikat dan negara-negara

¹ Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 16 September 1976

barat lainnya apabila perang rasial sampai pecah; dan bahwa dalam keadaan itu kemungkinan besar Uni Soviet dan sekutu-sekutunya akan turun tangan seperti di Angola. Dr. Kissinger juga menandakan, bahwa selama keadaan di Rhodesia tidak berubah Pemerintah minoritas kulit putih tidak hanya tidak dapat mengharapkan bantuan apapun dari dunia bebas, tetapi juga mendapatkan tekanan yang semakin meningkat. Di lain pihak dia memberikan jaminan kepada PM Smith bahwa mereka mempunyai sasaran yang sama, yaitu mempertahankan Rhodesia di dunia bebas dan menyelamatkannya dari penetrasi komunis, dan bahwa sanksi-sanksi terhadapnya akan dicabut dan perang gerilya dihentikan segera setelah pemerintah peralihan dibentuk. Selain itu Rhodesia akan mendapatkan dana sekitar US\$ 2.000 juta sebagai modal pembangunan dan jaminan bagi milik penduduk kulit putih.¹

Berkat diplomasinya itu Dr. Kissinger dapat meyakinkan Presiden Nyerere, Presiden Kaunda dan Joshua Nkomo untuk menyetujui garis besar rencana perdamaian Amerika-Inggris tersebut dan mendapatkan janji mereka untuk membujuk kaum nasionalis Zimbabwe agar menerimanya juga.² Dia juga berhasil membujuk PM Vorster untuk meyakinkan PM Smith, bila perlu juga dengan tekanan-tekanan, tentang perlunya menerima rencana tersebut; untuk melepaskan keberatannya terhadap gerakan pembebasan Namibia SWAPO; dan untuk secara berangsur-angsur memperlunak ketentuan-ketentuan apartheid di Afrika Selatan. PM Vorster bersedia mendukung usaha perdamaian Dr. Kissinger itu tidak hanya atas bujukannya tetapi juga karena merasa bahwa secara demikian dia akan mendapatkan waktu untuk menyelesaikan masalah rasial Afrika Selatan.³

Hasil terbesar dicapai Menlu Kissinger dalam pertemuan-pertemuannya dengan PM Smith, yang telah dikuasakan oleh partainya Front Rhodesia untuk membicarakan hari depan Rhodesia dan telah digarap oleh PM Vorster.

¹Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 23 September 1976

²Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 16 dan 18 September 1976

³Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 20 September 1976

Setelah mendapatkan jaminan-jaminan bahwa hak-hak politik, ekonomi dan legal penduduk kulit putih akan dihormati; bahwa sanksi-sanksi ekonomi PBB terhadap Rhodesia akan dicabut dan perang gerilya dihentikan segera setelah langkah-langkah pendahuluan diambil (pembentukan pemerintahan peralihan); dan bahwa negara-negara barat akan menyediakan dana sekitar US\$ 2.000 juta sebagai modal investasi dan jaminan bagi milik penduduk kulit putih, PM Smith menerima baik rencana perdamaian Amerika-Inggris itu dan berjanji akan memperjuangkan agar Kabinet maupun Fraksi Front Rhodesia, yang menguasai Parlemen, menerimanya juga.¹

Sesuai dengan janji itu, PM Smith melaporkan hasil pembicaraannya dengan Menlu Kissinger dan menyarankan kepada Kabinet maupun Fraksi Front Rhodesia agar menerima rencana perdamaian itu. Dan tanpa banyak menjumpai kesukaran dia berhasil membujuk keduanya untuk memberikan persetujuan mereka.² Secara demikian terbukalah jalan untuk menyelesaikan masalah Rhodesia secara damai lewat perundingan-perundingan.

SUATU KEMAJUAN BESAR

Menurut pengumuman PM Smith tanggal 24 September 1976,³ rencana perdamaian Amerika Serikat-Inggris itu memuat ketentuan-ketentuan berikut:

1. "Rhodesia menyetujui majority rule dalam dua tahun".
2. "Wakil-wakil Pemerintah Rhodesia akan segera bertemu dengan pemimpin-pemimpin Afrika di suatu tempat yang akan disetujui bersama untuk membentuk suatu pemerintah sementara yang akan berfungsi sampai majority rule terwujud".

¹ Lihat laporan Reuter dalam Kompas, 21 September 1976.

² "Mr. Smith's broadcast accepting majority rule", The Guardian, 3 Oktober 1976.

³ "Mr. Smith's broadcast accepting majority rule", The Guardian, 3 Oktober 1976.

3. "Pemerintah sementara itu akan terdiri atas suatu Dewan Negara, yang separuh anggotanya adalah kulit hitam dan separuh kulit putih, di bawah seorang ketua kulit putih, yang tidak mempunyai hak suara istimewa. Pihak-pihak Eropa dan Afrika akan menunjuk wakil-wakil mereka. Dewan akan berfungsi menyusun undang-undang, mengadakan pengawasan umum, dan mengawasi proses perancangan konstitusi. Pemerintah Sementara itu juga akan mencakup suatu Dewan Menteri, yang akan mempunyai mayoritas dan Perdana Menteri kulit hitam. Untuk periode pemerintahan sementara itu orang kulit putih akan menjadi Menteri Pertahanan, Hukum dan Tertib, sedangkan keputusan-keputusan Dewan Menteri diambil dengan mayoritas dua pertiga. Fungsi-fungsinya akan meliputi kekuasaan legislatif yang didelegasikan dan tanggung jawab eksekutif".
4. "Pemerintah Inggris akan mengeluarkan undang-undang mengenai proses menuju majority rule. Sesudah pengundangan undang-undang ini, Rhodesia akan mengeluarkan undang-undang yang perlu untuk proses itu".
5. "Setelah Pemerintah Sementara dibentuk, sanksi-sanksi akan dicabut dan semua tindakan perang, termasuk perang gerilya akan dihentikan".
6. "Suatu bantuan ekonomi besar akan disediakan oleh masyarakat internasional sebagai jaminan bagi orang-orang Rhodesia mengenai hari depan negeri". Termasuk suatu dana yang dibentuk di luar Rhodesia untuk membiayai bantuan itu. Hak-hak pensiun, investasi perorangan dalam rumah-rumah dan farm-farm, dan pengiriman hasil kekayaan perorangan ke luar negeri akan dijamin oleh pemerintah sementara dan pemerintah-pemerintah berikutnya.

Dalam pengumuman itu PM Smith menerangkan bahwa rencana perdamaian itu adalah suatu persetujuan paket yang berarti bahwa sementara syaratnya lebih mudah diterima daripada lain-lainnya, dan bahwa dia menerimanya atas tekanan Amerika Serikat dan Inggris, yang telah memutuskan bahwa rencana itu adalah penyelesaian masalah Rhodesia yang paling baik,

dan bertekad untuk melaksanakannya. Dia telah diyakinkan oleh Menlu Kissinger bahwa alternatifnya ialah eskalasi perang rasial dan bahwa negara-negara barat dalam perang itu, bila sampai pecah, tidak akan membantu pemerintah minoritas kulit putih. PM Smith juga menandakan bahwa Dewan Negara adalah lembaga tertinggi pemerintah sementara dan akan mengangkat Dewan Menteri serta menyusun konstitusi kemerdekaan atas dasar majority rule.

Negara-negara Afrika umumnya menyambut hasil diplomasi Kissinger itu dengan gembira, tetapi menolak beberapa syarat yang diumumkan PM Smith itu. Atas prakarsa Presiden Kaunda, Kepala-kepala negara Zambia, Botswana, Angola, Mozambique dan Tanzania segera mengadakan suatu pertemuan di Lusaka untuk membicarakan persetujuan PM Smith itu. Dalam suatu deklarasi yang dikeluarkan pada 26 September 1976, kelima Kepala Negara itu memuji perjuangan rakyat dan pejoang-pejoang Zimbabwe yang telah berhasil memaksa rejim pemberontak (PM Smith) untuk mengakui dan menerima bahwa majority rule tak dapat dihindarkan dan bahwa harus segera dibentuk suatu pemerintah peralihan untuk melaksanakan azas itu. Sehubungan dengan itu mereka berseru kepada Inggris agar segera mengadakan suatu konperensi di luar Rhodesia dengan wakil-wakil rakyat yang sah, untuk membicarakan susunan dan fungsi pemerintah peralihan; membentuk pemerintah peralihan itu; membicarakan soal konperensi konstitusionil yang perlu diadakan untuk menyusun konstitusi Zimbabwe merdeka; dan untuk meletakkan dasar bagi pemulihan perdamaian dan keadaan normal. Akan tetapi mereka menolak bentuk pemerintahan sementara yang diumumkan PM Smith sebagai pengesahan struktur kolonial dan rasialis, dan mengukuhkan tekad mereka untuk membebaskan Zimbabwe dan meneruskan perjuangan bersenjata. Mereka menuntut agar susunan dan fungsi pemerintah peralihan dibicarakan dan diputuskan dalam konperensi tersebut.¹ Dengan perkataan lain, mereka dengan gembira menyambut kapitulasi rejim PM Smith, tetapi menolak beberapa syarat yang diajukannya. Mereka menerima rencana perdamaian

¹ Lihat karangan "Black Presidents' reply", The Guardian, 3 Oktober 1976.

Amerika Serikat-Inggris semata-mata sebagai dasar perundingan-perundingan. Pernyataan KTT Lusaka ini juga menjadi pegangan sebagian besar kaum nasionalis Zimbabwe.¹

Tercapainya hasil itu, biarpun belum berarti bahwa konfrontasi rasial di Afrika bagian selatan telah berakhir, dapat dinilai sebagai suatu kemajuan besar ke arah suatu penyelesaian secara damai. Rejim PM Smith telah menerima baik azas majority rule dan pelaksanaannya dalam waktu 18-24 bulan, dan setuju untuk bertemu dengan pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe. Demikianpun pemimpin-pemimpin ini dan negara-negara garis depan menerima rencana perdamaian Amerika Serikat-Inggris itu sebagai dasar perundingan-perundingan mengenai hari depan Rhodesia.

Inggris, yang de iure masih bertanggung jawab atas Rhodesia, menyambut baik kesediaan PM Smith untuk menerima rencana perdamaian Amerika Serikat-Inggris itu, dan dalam suatu pernyataan di parlemen pada 24 September Menlu Crosland melukiskan hal itu sebagai suatu langkah maju yang menentukan dan memberikan harapan bahwa bahaya eskalasi perang dapat dicegah dan perdamaian diwujudkan. Inggris juga menyambut baik pernyataan Lusaka tersebut yang berarti bahwa KTT itupun menerima baik azas-azas transisi untuk kemerdekaan atas dasar majority rule dan perlunya segera mengadakan perundingan-perundingan guna membentuk pemerintah transisi. Pada 8 Oktober Inggris mengundang PM Smith, Joshua Nkomo, Uskup Abel Muzorewa, Robert Mugabe dan Ndabaningi Sithole sebagai wakil-wakil Rhodesia untuk menghadiri konperensi yang akan dimulai di Jenewa pada 28 Oktober 1976. Sebagai ketua ditunjuk Ivor Richard, Dubes Inggris untuk PBB, biarpun pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe minta seorang tingkat menteri.² Sesuai dengan itu, konperensi perdamaian Rhodesia di Jenewa dibuka pada 28 Oktober dengan Pemerintah PM Smith dan pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe tersebut sebagai peserta di bawah pimpinan Ivor Richard, sedangkan kelima negara garis depan diwakili sebagai peninjau. Dengan demikian prospek perdamaian Rhodesia meningkat.

¹Lihat laporan Reuter dalam Sinar Harapan, 6 Oktober 1976

²Lihat karangan "Rhodesia", Survey of Current Affairs, 10 Oktober 1976

Akan tetapi usaha perdamaian Rhodesia itu masih menghadapi banyak rintangan dan hambatan, yang bahkan dapat menggagalkannya. Pertama-tama antara pihak-pihak terdapat suatu perbedaan pendapat yang mendalam, biarpun semuanya telah sepakat bahwa masalah Rhodesia harus diselesaikan atas dasar majority rule. Delegasi PM Smith berpendapat bahwa maksud konperensi ialah membicarakan pelaksanaan rencana perdamaian Amerika Serikat-Inggris, sedangkan delegasi-delegasi kulit hitam melihat rencana itu semata-mata sebagai dasar perundingan-perundingan, dan menolak bentuk dan susunan serta fungsi pemerintahan sementara yang diumumkan PM Smith. Menurut mereka rencana itu masih memberikan kekuasaan terlalu besar kepada pemerintah minoritas kulit putih. Oleh sebab itu mereka menuntut agar susunan dan fungsi pemerintah sementara itu dibicarakan dan diputuskan dalam konperensi. Khususnya mereka menolak tuntutan delegasi kulit putih agar pertahanan dan kehakiman dipegang seorang kulit putih, dan ganti menuntut agar bidang-bidang itu diserahkan kepada orang kulit hitam, terutama karena di situ terletak kekuasaan sebenarnya. Sehubungan dengan itu mereka menuntut agar angkatan bersenjata rejim kulit putih segera dibubarkan dan diganti oleh pasukan-pasukan mereka. Akan tetapi delegasi kulit putih tetap pada pendiriannya dan mengatakan bahwa ketentuan rencana perdamaian itu tidak dapat ditawarkan.¹

Kedua, terdapat pula perbedaan-perbedaan pendapat di kalangan kaum nasionalis Zimbabwe itu sendiri. Inggris mengundang empat orang pemimpin yang masing-masing mempunyai kelompoknya sendiri dan bersaing satu sama lain untuk mendapatkan bagian kekuasaan terbesar dan kedudukan tertinggi dalam pemerintah sementara dan pemerintah-pemerintah berikutnya. Pada garis besarnya keempat orang itu dapat dibagi menjadi dua kelompok. Untuk mendapatkan kedudukan berunding yang lebih kuat, sebelum konperensi dimulai Joshua Nkomo dan Robert Mugabe bergabung dan membentuk "Front Patriotik". Dan untuk mengimbangnya, Uskup Muzorewa dan Sithole terpaksa bekerjasama. Adanya persaingan ini akan mempersulit

¹ Lihat karangan "Crosland's difficult diplomacy", *The Guardian*, 17 Oktober 1976; "Now, for the hard part", *Newsweek*, 11 Oktober 1976

jalannya konperensi, antara lain karena masing-masing akan mengambil sikap yang lebih radikal untuk mendapatkan dukungan rakyat kulit hitam di Rhodesia yang lebih besar.

Ketiga, sejauh ini tiada kepastian bahwa para gerilyawan akan tunduk kepada pemimpin-pemimpin nasionalis yang ikut dalam konperensi perdamaian di Jenewa dan menghentikan perang gerilya setelah tercapai suatu persetujuan antara delegasi kulit putih dan delegasi-delegasi kulit hitam. Bahaya ini adalah riil, tetapi kiranya dapat diatasi apabila kelima negara garis depan berhasil mencapai kesepakatan kata dan bersama-sama mendukung persetujuan itu. Kaum nasionalis Zimbabwe dan pejoang-pejoang mereka sangat bergantung pada negara-negara itu, terutama Mozambique, Zambia dan Tanzania.

Akhirnya tidak boleh dilupakan bahwa rencana perdamaian itu dapat dirintangi atau dihambat oleh Uni Soviet, yang melihat sukses diplomasi Kissinger tersebut sebagai suatu kemenangan barat dan kekalahannya sendiri. Biarpun bahaya ini tidak begitu besar, antara lain karena pemimpin-pemimpin Afrika menyadari bahwa alternatifnya adalah perang rasial yang akan merupakan suatu bencana bagi Afrika, kita tidak dapat mengesampingkannya.

PENUTUP

Sebagai penutup kiranya dapat dikatakan, bahwa untuk sebagian besar berkat diplomasi Amerika Serikat bahaya pecahnya perang rasial di Afrika bagian selatan kini sudah berkurang dan bahwa telah diletakkan dasar-dasar bagi suatu penyelesaian damai. Dalam konperensi perdamaian Rhodesia di Jenewa, yang dibuka pada 28 Oktober 1976, terjadi perdebatan-perdebatan sengit karena terdapat perbedaan-perbedaan pendapat yang mendalam mengenai maksud konperensi dan susunan serta fungsi pemerintah peralihan, akan tetapi kemungkinan besar sebagai hasilnya akan dibentuk suatu

pemerintah peralihan dengan mayoritas kulit hitam di bawah seorang Inggris, yang akan menyiapkan pembentukan majority rule dengan menyusun konstitusi Zimbabwe Merdeka dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih parlemen, yang pada gilirannya akan membentuk pemerintah mayoritas. Sesudah itu Inggris secara resmi akan memberikan kemerdekaan kepada Rhodesia.